



Regards sur l'économie allemande

Bulletin économique du CIRAC

90 | 2009

Varia

Politique économique : soutien ou intervention ?

Isabelle Bourgeois



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/3595>

ISBN : 978-2-8218-0876-8

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2009

Pagination : 39-42

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Isabelle Bourgeois, « Politique économique : soutien ou intervention ? », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 90 | mars 2009, mis en ligne le 01 mars 2011, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/3595>

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

© CIRAC

Politique économique : soutien ou intervention ?

Isabelle Bourgeois

- 1 Les deux programmes de soutien à la conjoncture décidés par le gouvernement fédéral en novembre 2008 et en janvier 2009 ont été votés par le Bundestag et le Bundesrat. Ils portent sur un montant prévisionnel cumulé de quelque 100 milliards €, financé par l'endettement et, en partie, sur les réserves de la Bundesbank. Outre ces programmes ont été adoptées des mesures de soutien aux entreprises (garanties et prêts bonifiés) s'élevant à 115 milliards € d'ici 2010. Les échos sont plus que mitigés.

Décembre 2008 : *Konjunkturpaket I*

- 2 Le 5 décembre a été définitivement adopté le programme en 15 points « pour garantir l'emploi en dynamisant la croissance » (*Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung*), surnommé depuis *Konjunkturpaket I*. Il porte sur 2008/09 et s'élèvera selon toute prévision à 50 milliards €. Il prévoit durant cette période une hausse de l'investissement public, la réintroduction de la dégressivité des amortissements, la suppression de la vignette pour les voitures neuves ou encore le prolongement de la durée de versement des indemnités de chômage partiel. Considéré par le Conseil des Sages comme un « méli-mélo de mesures isolées qui crée certes l'impression que [le politique] travaille, mais ne parviendra guère à accroître le potentiel de croissance tout en donnant un coup de pouce à la conjoncture » (Rapport 2008/09), il est également critiqué par les milieux économiques. Ceux-ci auraient préféré une poursuite des réformes structurelles sur le marché de l'emploi comme en matière de fiscalité. Le programme n'en semble pas moins atteindre son principal objectif : soutenir la confiance. L'allongement de la durée du régime du chômage partiel se révèle en effet jusqu'ici un bon amortisseur conjoncturel, puisqu'il contribue à la stabilité de l'emploi, et donc de la consommation.
- 3 Le *Konjunkturpaket I* se double d'une série de mesures destinées à préserver le financement des entreprises et à leur garantir les liquidités requises pour l'inves

tissement. Leur montant prévisionnel s'élève à 20 milliards €, dont 15 milliards € dédiés aux PME et gérés par la KfW dans le cadre d'un programme *ad hoc*.

Janvier 2009 : *Konjunkturpaket II*

- 4 En janvier a été décidé un « Pacte pour l'emploi et la stabilité en Allemagne » (*Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland*). Définitivement voté le 20 février, et d'une durée variable selon les mesures, mais le plus souvent limitée à deux ans, ce *Konjunkturpaket II* porte sur 50 milliards €, financés par Bund, Länder et communes comme le précédent. Les mesures prévues : développement des infrastructures (transport, communication, éducation ; 17,5 milliards € d'ici 2011), soutien sectoriel (à l'innovation avec l'extension du programme ZIM à destination des PME, ou à l'automobile avec la prime à la casse ; total : 8,5 milliards €), allègement de l'impôt sur le revenu pour les bas salaires (9 milliards €), baisse des cotisations sociales (la cotisation maladie passe par exemple à 15,5 %, la cotisation chômage à 2,8 % ; total : 11,5 milliards €), mesures sociales (dont l'allongement de la durée du chômage partiel ; total : 6 milliards €), mesures de politique familiale (défiscalisation partielle des allocations, par exemple ; total : 2,5 milliards €).

A partir de la mi-mars 2009 : un Fonds de soutien aux entreprises

- 5 S'ajoute à ce « Pacte » un programme d'aides et garanties publiques destinées aux entreprises en butte à une restriction du crédit bancaire : le « Fonds Allemagne pour l'économie » (*Wirtschaftsfonds Deutschland*), plafonné à 115 milliards €. La presse le surnomme « parapluie » en analogie avec le plan de sauvetage de la finance adopté à l'automne dernier, analogie entretenue par le ministère fédéral de l'Economie lui-même dans sa présentation. Ce Fonds, qui se cumule avec le programme de la KfW à destination des PME (15 milliards €), sera opérationnel dès la mi-mars, la Commission européenne ayant donné son feu vert et ses organes ayant été constitués dans les premiers jours de mars.

Prêts et cautions

- 6 Ce Fonds comprend deux volets, consacrés respectivement aux prêts et aux garanties ; la procédure varie selon la taille des entreprises. Ainsi, en matière de prêts bonifiés, les sociétés au CA supérieur à 500 millions € peuvent postuler à un programme spécifique de la KfW qui vient d'être créé et dont le volume s'établit à 25 milliards € d'ici 2010 ; les prêts sont plafonnés à 300 millions €. Les PME continuent de s'adresser, elles, au fonds qui leur est dédié à la KfW et dont les conditions d'accès ont été assouplies. En ce qui concerne les cautions d'Etat, la procédure habituelle avec ses trois échelons (banques, Länder ou Bund selon les volumes concernés) est maintenue. Seuls les dossiers importants sont traités à l'échelon du Bund. Il s'agit de cautions supérieures à 50 millions € à l'ouest et à 10 millions € dans les nouveaux Länder.

Dossiers importants : une Commission de pilotage fédérale...

- 7 L'instance compétente pour les dossiers importants – c'est-à-dire les demandes de prêts de plus de 150 millions € et de cautions dépassant 300 millions € – est la Commission de

pilotage interministérielle (*Lenkungsausschuss Unternehmensfinanzierung*) qui s'est constituée le 2 mars. Présidée par le ministre fédéral de l'Economie (Walther Otremba, secrétaire d'Etat), elle associe ses homologues des Finances, de la Justice, ainsi qu'un représentant de la chancellerie. Cette Commission statuera également sur les dossiers « d'importance fondamentale » (*von grundsätzlicher Bedeutung*) notamment pour l'emploi, la structure économique régionale ou la structure d'un secteur de l'économie.

... qui prend avis auprès d'un Conseil d'experts

- 8 Cette Commission est flanquée d'un Conseil de pilotage indépendant (*Lenkungsrat Unternehmensfinanzierung*) dont la création avait été préconisée par le ministre fédéral de l'Economie Michael Glos (CSU) pour réduire le risque interventionniste inhérent au Fonds. Son successeur, Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU), en a nommé les membres le 4 mars. La composition de cette instance consultative est le reflet de la structure institutionnelle des modes de décision allemands. Elle comprend d'une part des chefs d'entreprise : Michael Rogowski (patron de Voith et ancien président du BDI), Hubertus Erlen (ex-président du conseil de surveillance de Schering), ainsi que Jürgen Heræus et Nikolaus Knauf (tous deux à la tête d'entreprises familiales du même nom). D'autre part, les intérêts des salariés y sont représentés par Hubertus Schmoldt (président du syndicat IG BCE), et ceux du politique par Walter Hirche (FDP, ex-ministre de l'Economie de Basse-Saxe) et Alfred Tacke (SPD, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral de l'Economie sous les gouvernements Schröder). Enfin, s'y ajoute l'expertise scientifique, en la personne de l'économiste Martin Hellwig, ancien président de la Commission des Monopoles.

Des mesures très controversées

- 9 Si les deux programmes conjoncturels sont largement salués par l'opinion, ils ne s'en attirent pas moins de vertes critiques – surtout le deuxième. Elles portent moins sur le bien-fondé d'une initiative politique d'urgence dont l'objectif est de soutenir la confiance des acteurs économiques que sur le détail du catalogue. Ainsi par exemple, la plupart des experts auraient préféré une réforme de fond de la fiscalité (entreprises et ménages) que quelques allègements *ad hoc* sans effets macro-économiques. Il est vrai aussi que la période pré-électorale où se trouve l'Allemagne (les élections au Bundestag auront lieu le 27 septembre) est peu propice à un débat de fond sur un thème aussi délicat que la fiscalité.

Des mesures qui faussent la concurrence

- 10 Plus foncièrement, les critiques prennent pour objet les tentations « *d'intervention dirigée* » dans des secteurs comme l'automobile, ainsi que le formule par exemple l'institut IfW de Kiel dans son *Policy Brief* de février 2009. En effet, des mesures comme la prime à la casse « *créent des effets de distorsion sur la structure des activités, ralentissent de ce fait la croissance et détruisent richesses et prospérité* ». A l'appui, l'institut cite le cas du constructeur roumain Dacia qui, parce qu'il ne parvient plus à servir en Allemagne une demande démultipliée par la prime à la casse, s'est mis à 're-router' vers le marché alle

mand le stock de véhicules destinés à l'origine au marché russe. « *Quel bénéfice peut bien en tirer la conjoncture allemande ?* », se demande-t-il.

L'Etat ne doit pas intervenir dans le processus de fonctionnement du marché

- 11 Si la Bundesbank pointe elle aussi du doigt les risques de distorsion de la concurrence qui découlent d'aides sectorielles ou de soutien aux entreprises, sa critique s'appuie plus foncièrement encore sur la doctrine ordo-libérale allemande. Considérant l'ensemble des mesures de soutien, elle approuve certes leur nécessité dans la mesure où la situation actuelle, où se conjuguent exceptionnellement récession économique et crise financière, « *exclut de miser sur les seuls stabilisateurs automatiques* ». Et elle salue l'effet stabilisateur de ces trains de mesures. Mais elle rappelle de même dans son rapport de février qu'il « *convient de ne pas perdre de vue les problèmes qu'ils soulèvent* ». Et de se souvenir qu'il est « *par définition problématique de tenter de piloter les processus économiques par de multiples interventions discrétionnaires – qu'il s'agisse de dépenses directes, d'allègements fiscaux ou de cautions* ».

Il risque d'inhiber les processus de mutation

- 12 L'Etat n'a pas à intervenir dans le processus même de fonctionnement du marché ; il doit se contenter de fixer des règles du jeu. Car il risque d'ouvrir un tonneau des Danaïdes compromettant gravement les finances publiques, et donc sa capacité à exercer le rôle stabilisateur qui lui incombe. Surtout, se complaît à rappeler Hans-Werner Sinn, le président de l'Institut ifo de Munich, dans un éditorial paru dans l'hebdomadaire *Wirtschaftswoche* (02-03-09) : en intervenant dans l'économie, « *l'Etat perturbe le processus de sélection naturelle sur lequel repose la force du marché* ». Et d'illustrer ainsi son propos sur le mode ironique : « *Imaginons que la structure de notre économie ait été déterminée, depuis le XIX^e siècle, par le politique et non par le marché, et que le politique ait empêché les mutations structurelles qui se font régulièrement au cours des crises conjoncturelles. Alors, aujourd'hui encore, les deux tiers des Allemands travailleraient dans l'agriculture* ».

Le spectre du capitalisme monopolistique d'Etat

- 13 Sur un registre plus convenu, la Commission des Monopoles affirme, dans une prise de position publiée le 22 janvier, qu'elle « *observe avec une vive inquiétude la tendance actuelle à l'adoption de mesures incompatibles avec les fondements de l'économie sociale de marché* ». Cette mise en garde concerne avant tout le lancement du Fonds de prêts et garanties publics aux entreprises, qui s'attire de loin les plus féroces critiques de la part de tous les économistes, car il ranime le spectre de l'étatisme. H.-W. Sinn, à la langue plus acérée que ses collègues, parle même d'un « *péché capital* ».

Entreprises en difficulté : faute à la crise ou mauvaise gestion ?

- 14 A cette critique qui vise la doctrine s'ajoute celle qui s'attache à la mise en œuvre concrète de ce « *parapluie pour les entreprises* ». D'abord, explique la Commission des monopoles : « *dans 'l'économie réelle', il semble plus que difficile de procéder à ce qu'implique le*

concept de 'parapluie' : l'identification de ces entreprises qui se trouvent en mal de liquidités à cause même de la crise financière ».

- 15 Comment en effet savoir quelles sont les véritables raisons des difficultés de Märklin (trains électriques), de Rosenthal (porcelaine), de Schaeffler (nouveau propriétaire de Continental) ou du constructeur Opel ? Mauvaise gestion, gamme de produits inadaptée, effet des mutations structurelles ? L'exemple de l'automobile, avec ses surcapacités développées au niveau mondial dans un marché largement saturé depuis le milieu des années 1990, est là pour rappeler que la crise financière et ses répercussions ne sont tout au plus qu'un accélérateur des mutations que connaît cette branche depuis quelques années (*ifo-Schnelldienst*, 23/2008). Le fait que le constructeur Opel, né en Allemagne et devenu filiale de General Motors en 1929, connaisse actuellement de graves difficultés a aussi des raisons structurelles et, plus encore, organisationnelles (voir REA 89/08). Certes, bien que dépendant de GM, il est allemand, et son nom est intimement lié au retour de la prospérité avec le « miracle économique ». Faut-il le sauver pour autant par une intervention de l'Etat ?

Le constructeur Opel présente-t-il un risque « systémique » ?

- 16 Le gouvernement fédéral est divisé. La chancelière et son ministre des Finances y sont opposés, aussi parce qu'une grande partie de la solution des problèmes Opel ne peut provenir que des Etats-Unis. A l'inverse, les ministres-présidents des Länder où sont implantés les sites d'Opel, et dont les arguments sont naturellement guidés par les objectifs de développement structurel régional et de préservation de l'emploi, plaident pour un sauvetage. En tête Roland Koch (CDU), chef du gouvernement du Land de Hesse, où se trouve le siège d'Opel (Rüsselsheim). Quant aux experts, ils s'opposent franchement à « toute participation publique au capital d'une société de 'l'économie réelle' » (Commission des monopoles). Wolfgang Franz, président du Conseil des Sages, explique au F.A.Z. (03-03-09) que « si Opel construit de bonnes voitures, il trouvera un investisseur privé et survivra ; c'est au marché de décider ». Et il souligne, comme la chancelière, le fait qu'Opel n'est pas une « société systémique ».
- 17 Le « risque systémique » que ferait peser l'insolvabilité d'Opel sur l'économie allemande est l'argument principal des avocats d'une intervention de l'Etat. La Bundesbank, dans son rapport de février, s'était livrée à une prudente estimation du coût pour l'économie allemande d'un recul de la demande automobile, sachant que cette branche diffuse dans l'ensemble des activités et que l'effet domino est important. Elle estime que, « arithmétiquement », ce coût serait de 22 milliards €, soit un peu moins de 1 % de la production totale annuelle de l'économie.

Amalgame entre finance et économie réelle

- 18 C'est loin d'être négligeable. Mais sans commune mesure avec le « risque systémique » que ferait peser sur l'activité et l'investissement (notamment public) la faillite de la banque hypothécaire HypoReal Estate (HRE). Pour la sauver, le gouvernement fédéral avait adopté le 18 février un projet de loi additionnelle « sur la poursuite de la stabilisation du marché financier » qui prend une série de dispositions complémentaires pour le système financier et qui permettrait, s'il passe le cap du vote parlementaire (prévu en avril), une nationalisation partielle et limitée dans le temps de la HRE. Ce projet est vivement

critiqué par les experts et les milieux économiques – pour les mêmes raisons que le « parapluie » destiné aux entreprises, mais aussi parce qu’il touche au droit fondamental à la propriété (art. 14 de la Loi fondamentale). Une saisine du Tribunal constitutionnel fédéral n’est pas à exclure.

- 19 En attendant, en cette période doublement mouvementée par la crise et l’approche des élections, l’amalgame est vite fait entre un « *risque systémique* » dans le secteur de la finance (au service de l’activité des entreprises) et un risque d’une autre nature lié à la défaillance d’une entreprise de l’économie réelle : un choc dans l’opinion, surtout s’il s’agit d’une marque à forte connotation identitaire comme Opel. On confond aisément dans ce contexte faillite et procédure d’insolvabilité. Et les positions des uns et des autres s’exacerbent tout aussi rapidement. *« Les prises de participation ou crédits d’Etat aux entreprises fragilisées, et même un allongement de la durée d’indemnisation du chômage partiel sont à proscrire par définition. Je crains seulement que la campagne électorale interdise de tenir ce cap »*. C’est en ces termes que s’exprimait Christoph Schmidt, directeur de l’institut RWI (Essen) et membre du Conseil des Sages, dans une interview accordée au quotidien *BILD* (05-03-09). Le débat est ouvert, et il ne va pas cesser de sitôt...
-

INDEX

Mots-clés : concurrence, économie sociale de marché, entreprise, finances publiques, gouvernement, Konjunkturpaket, management, marché, Opel, paquet conjoncturel, politique de l’emploi, politique économique, politique industrielle, politique sociale, pouvoir politique, système économique